



DIRIGENTISCUOLA - Di.S.Conf.
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



**PROFILI PROBLEMATICI DELLA LEGGE SULLA BUONA SCUOLA: SUGGERIMENTI
RAGIONATI AI NEODIRIGENTI SCOLASTICI E AI COLLEGHI ALLE PRIME ARMI
(Francesco G. Nuzzaci)**

I. Premessa

In parte riprendendo tematiche già indagate ed ora riferendo delle prime inerenti pronunce giurisprudenziali, vorremmo qui offrire ai 58 neodirigenti scolastici che a breve prenderanno servizio in Abruzzo e in Campania, ai 9 immessi in ruolo in esecuzione di provvedimenti giurisdizionali e a quei potenziali 155 che intendessero avvalersi della mobilità interregionale alcuni suggerimenti partitamente mirati alla gestione *ex parte principis* di alcuni dei profili più problematici della legge 107/15, c.d. *Buona scuola*: su cui i sindacati di comparto sembrano aver tutt'altro che allentato la morsa.

E' ben vero che la recente novella apportata dal D. Lgs. 75/17 al Testo unico del pubblico impiego (D. Lgs. 165/01 e s.m.i.) ha disatteso le aspettative dell'Intesa del 30 novembre 2016 tra le confederazioni CGIL-CISL-UIL e la Funzione Pubblica, di rimettere alla *signoria* del contratto l'intera regolazione del rapporto di pubblico impiego. Però la stessa ha esteso l'istituto dell'**esame congiunto** – già ripristinato dalla legge 135/12, c. d. *spending review*, per le materie concernenti il rapporto di lavoro – a tutti gli *aspetti organizzativi degli uffici*, così legittimando il Sindacato ad interloquire praticamente sull'intero spazio di azione del dirigente scolastico.

L'*esame congiunto*, che riguarda anche la singola istituzione scolastica in quanto *pubblica amministrazione* (art. 1, comma 2, D. Lgs. 165/01, cit.), può autonomamente essere chiesto in qualsivoglia momento dalla rappresentanza sindacale o in seguito alla ricevuta informazione preventiva e si svolge secondo procedure semplificate, con le formalità ridotte al minimo.

Pur non obbligando esso al raggiungimento di un accordo, che invece è essenziale nelle (poche) materie oggetto di contrattazione in senso stretto, può però – ed è bene che lo sia, tutte le volte in cui è possibile – assumere la forma di una *concertazione*, suscettibile di sfociare in un'intesa, che in tal caso le parti dovranno eseguire secondo i principi di correttezza e buona fede.



DIRIGENTISCUOLA- Di.S.Conf.
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



E in questo nuovo scenario non è da escludere – per usare un eufemismo – che i sindacati di comparto si determinino di utilizzarlo ad ampio spettro per riappropriarsi surrettiziamente degli spazi preclusi alla contrattazione proprio sui punti più sensibili della legge 107/15, nel reiteratamente dichiarato scopo di contrastarla in tutti i modi possibili. E, senza andare troppo per il sottile, avendo già lucrato non pochi punti da un'Amministrazione accondiscendente, *punteranno* soprattutto i dirigenti scolastici, *ventre molle* del sistema, nonostante le prime specifiche pronunce giurisdizionali non siano di certo incoraggianti (*infra*).

Se sarà sicuramente apprezzabile un approccio collaborativo, non potendosi vanificare, per motivi ideologici, un istituto previsto dalla legge, sempre il rispetto della legge dovrà segnare un limite alla disponibilità del dirigente scolastico.

II. La mobilità territoriale

Benché la materia involga l'esclusiva competenza dell'Amministrazione (ai sensi dell'art. 15, comma 1, lett. c del D.P.R. 275/99), giusto per evidenziare il contesto entro cui i nuovi assunti dovranno svolgere le proprie funzioni, non è fuori luogo domandarsi se rispetta le regole e i criteri della correttezza e della buona fede l'accordo sottoscritto tra il MIUR e quattro dei cinque sindacati rappresentativi nel comparto Scuola-Università-Ricerca sulla mobilità territoriale dei docenti, che per tutti ha ripristinato la mobilità *selvaggia*, sia su ambito che su scuola, svincolandoli dal loro obbligo di permanenza triennale nella sede già assegnata. Si è così aggirato il divieto del comma 73 della legge 107, al di cui inequivoco tenore *dall'anno scolastico 2016-2017 la mobilità territoriale e professionale del personale docente opera tra gli ambiti territoriali*.

La giustificazione *politica*, di *validità esclusiva per il solo anno scolastico 2017-2018*, presumibilmente per sanarsi in qualche modo i guasti provocati lo scorso anno dall' *algoritmo* e per consentire alla tecnostuttura del MIUR di rendersi più efficiente, può anche stimarsi ragionevole o sensata. Sta però di fatto che qui la contrattazione collettiva, pure statuita dall'art. 40 del D. Lgs. 165/01, più che essere andata oltre *i limiti previsti dalle norme di legge*, ha sortito un effetto abrogativo della legge, senza essersi realizzata la condizione minima per potervi, sia pure in via eccezionale, derogare: di *essere tutti felici*. Perché è dubbio che lo siano i destinatari del servizio, pregiudicati nel loro diritto alla continuità didattica.



DIRIGENTISCUOLA- Di.S.Conf.
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



III. La chiamata per competenze

Diretta incidenza sulle istituzioni scolastiche ha invece il *separato accordo* parallelo a quello sulla mobilità, riguardante la definizione dei criteri di individuazione dei docenti per competenze (c.d. chiamata diretta) *in un quadro di requisiti stabiliti a livello nazionale che valorizzino il Collegio dei docenti e le sue articolazioni, assicurando imparzialità e trasparenza.*

Si sa che, ancor prima che intervenisse la prescritta ratifica del MEF e della Funzione Pubblica, l'Amministrazione è stata solerte nel fornire alle scuole le indicazioni per la sua anticipata applicazione.

Si consideri che i commi 79-82 della legge 107, per la copertura dei posti dell'istituzione scolastica, attribuiscono al suo dirigente il potere di proporre gli incarichi ai docenti di ruolo assegnati all'ambito territoriale di riferimento, in coerenza con il PTOF e valutando gli allegati *curricula*, esperienze e competenze professionali, eventualmente integrabili con un colloquio.

La trasparenza e la pubblicità dei criteri adottati, degli incarichi conferiti e dei *curricula* dei docenti sono assicurate attraverso la pubblicazione nel sito internet dell'istituzione scolastica.

L'incarico ha durata triennale ed è rinnovato se coerente con il PTOF.

Per contro, con il predetto Accordo si sono dettati e ristretti i requisiti professionali e i titoli culturali sui quali – o parte dei quali – operare il vaglio per l'individuazione dei docenti e in più è stata imposta un'ideale motivazione delle scelte poi effettuate.

Nel contempo è stata attribuita al Collegio dei docenti – che, è bene evidenziarlo, ha già elaborato il PTOF come necessario, e coerente, presupposto della chiamata per competenze – la facoltà di una formale deliberazione, obbligatoria ma non vincolante.

E' stato necessariamente mantenuto, per obbligo di legge, il carattere residuale ed eventuale del ricorso a parametri automatici, essenzialmente il punteggio utilizzato/utilizzabile per la mobilità allargata, anche se, tra le righe, lo si è suggerito come prioritario, enfatizzandosi la possibilità per il dirigente scolastico, e/o adesso pure del Collegio dei docenti, di rimettere l'intera partita al direttore generale dell'USR, che, in chiave *garantista*, procede con il seguente ordine di priorità: docenti già di ruolo provenienti dalle operazioni di mobilità; docenti immessi



DIRIGENTISCUOLA - Di.S.Conf.
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



nei ruoli da graduatorie di merito concorsuali; docenti immessi nei ruoli dalle graduatorie ad esaurimento.

Per come riassunti i termini della questione, a nostro avviso non può questo secondo accordo – a differenza del primo, che lo sembra palesemente – dirsi *contra legem*, esso piuttosto assicurando un’opportuna integrazione della norma primaria: imperativa sì, ma non autoconsistente.

Fondamentalmente, esso rende esplicitamente compartecipi alla procedura gli OO.CC., e qui il Collegio dei docenti in particolare, ma senza intestargli la volizione finale e/o attribuirgli un diritto di veto; in ordine ai quali la legge 107 ripetutamente prescrive al dirigente scolastico di rispettarne le competenze e comunque di valorizzarli. E inoltre corrisponde allo spirito e a puntuali norme della trasparenza e dell’anticorruzione, allineandosi al contenuto della delibera dell’ANAC, n. 430 del 13.04.16, che per il contrasto di possibili fattori corruttivi suggeriva la consultazione degli organi collegiali, la pubblicazione sul sito della scuola dei *criteri oggettivi* nell’individuazione dei nominativi dei docenti, la determina dirigenziale motivata nell’assegnazione dell’incarico.

Insomma, al di là delle riserve mentali, non può oggettivamente sostenersi che risulta alterata la *ratio* della legge o che, nel caso di specie, l’Accordo ha posto in essere una sua interpretazione abrogatrice.

Pertanto non vi è ragione di considerarlo *tam quam non esset*, per attenersi scrupolosamente al solo testo della legge ed intraprendendo una gratuita prova di forza nei confronti della propria Amministrazione. Sarebbe, quanto meno, un atteggiamento non collaborativo e di sicuro provocherebbe nell’istituzione scolastica un conflitto, *politicamente* perdente, con i sindacati e la RSU. Un’infelice partenza del neodirigente scolastico!

4. Il bonus premiale

La preannunciata, e a tutt’oggi quiescente, *ipotesi di accordo* appare invece decisamente problematica in tema di attribuzione del *bonus* premiale: quanto meno se la si volesse intendere come vincolo contrattuale, dato che l’istituto – pur importando l’(eventuale) erogazione di un *salario accessorio* – è organicamente disciplinato da norme imperative (commi 126-129 della legge 107), con un procedimento complesso che investe soggetti



DIRIGENTISCUOLA- Di.S.Conf.
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



pubblicitici collegiali (Consiglio d'istituto, Collegio dei docenti) e individuali: dunque, tecnicamente, non nella libera disponibilità del dirigente scolastico.

E' noto che la legge 107 ha istituito il *fondo nazionale per la valorizzazione del merito del personale docente*, di natura extracontrattuale, pari a 200 milioni di euro annui e ripartito tra le istituzioni scolastiche in base ai fattori di complessità e alla loro collocazione o meno in aree soggette a maggiore rischio educativo. Per *valorizzazione del merito* devono intendersi prestazioni oltre la soglia contrattualmente esigibile, attingibili con criteri eminentemente qualitativi, mentre le prestazioni finanziate con il fondo d'istituto ineriscono a parametri quantitativi, remunerate per numero di ore aggiuntive definite in sede di contrattazione integrativa, anche forfettariamente, per incarichi, progetti, attività *et similia* al fine di realizzare il piano dell'offerta formativa (ora PTOF).

Il *bonus*, intrinsecamente selettivo, è assegnato annualmente dal dirigente scolastico con *motivata valutazione*, sulla base dei criteri individuati dal riconfigurato Comitato di valutazione, sempre da lui presieduto, ora a composizione variabile ma che, nella circostanza, opera nella sua massima estensione, includendo i due docenti scelti dal Collegio dei docenti e il docente scelto dal Consiglio d'istituto, oltre i due rappresentanti dei genitori (un genitore e uno studente nelle scuole superiori) scelti sempre dal Consiglio d'istituto, infine un componente esterno individuato dall'USR tra docenti, dirigenti scolastici, dirigenti tecnici.

I criteri che il Comitato deve individuare ineriscono a:

a) qualità dell'insegnamento e del contributo al miglioramento dell'istituzione scolastica, nonché del successo formativo e scolastico degli studenti;

b) risultati ottenuti dal docente o dal gruppo di docenti in relazione al potenziamento delle competenze degli alunni e dell'innovazione didattica e metodologica, nonché della collaborazione alla ricerca didattica, alla documentazione e alla diffusione di buone pratiche didattiche;

c) responsabilità assunte nel coordinamento organizzativo e didattico e nella formazione del personale.

Se pure, a livello di informativa, potrebbe esserci un momento di interlocuzione con la parte *rappresentativa dei lavoratori* (congiuntamente i sindacati provinciali delle sigle



DIRIGENTISCUOLA- Di.S.Conf.
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



sottoscrittrici del CCNL e RSU d'Istituto), non si comprenderebbe la fase temporale in cui collocarla, né come si potrebbe dar seguito a quanto eventualmente convenuto.

Per queste ragioni, testualmente riportate nella parte motiva, il Tribunale del lavoro di Bari – con sentenza n. 6111 del 07.02.17 – ha rigettato il ricorso per comportamento antisindacale di FLCGIL, CISL Scuola, UIL Scuola, SNALS-CONFISAL contro un dirigente scolastico che aveva rifiutato di negoziare il *bonus* premiale, preliminarmente statuendo l'estromissione dal processo da parte di quest'ultimo, perché il personale della scuola si trova in rapporto organico non con il singolo istituto bensì con l'Amministrazione ministeriale, pertanto la sola dotata di legittimazione passiva (Cassazione: 6372/11, 20521/08, 9752/05). Nel merito ha ritenuto che il dirigente scolastico avesse correttamente operato applicando la disciplina *speciale* della legge 107/15, *completa in ogni suo aspetto* e dunque prevalente su quella generale codificata nel D. Lgs. 165/01 in materia di *salario accessorio*.

Con il medesimo dispositivo il Tribunale di Larino (sentenza n. 1185 del 13.07.17) ha confermato, in un'analoga fattispecie portata alla sua cognizione, la non negoziabilità del predetto *bonus* e dunque l'insussistenza di un comportamento antisindacale in capo all'Amministrazione.

5. L'organico dell'autonomia

Introdotta in via transitoria come *organico potenziato*, dall'1 settembre 2016 è compiutamente operativo il riqualificato *organico dell'autonomia*, quale *corpus* unitario nel quale confluiscono senza distinzione alcuna tutti i docenti, già titolari di sede e di nuovo ingresso, sia curricolari che di sostegno e di potenziamento: senza gerarchie e inclusi coloro cui vengono affidati compiti di coordinamento e di progettazione. Vi è dunque una loro *naturale* fungibilità, con i soli limiti del possesso dei titoli abilitanti e/o delle necessarie competenze: *perché quel che rileva sono le esigenze didattiche e organizzative della scuola, scaturite dalle priorità delineate dal RAV e dagli obiettivi indicati nel Piano di miglioramento*.

Quest'ultimo passaggio è tratto, quasi alla lettera, dalla sentenza – la prima, sembra – del Tribunale di Napoli in funzione di Giudice del lavoro, n. 10670 del 23.03.17, che ha respinto il ricorso di una docente cui era stata tolta la *sua* cattedra ed impiegata in attività di potenziamento. Il succo della motivazione a sostegno del *decisum* del magistrato partenopeo è che rientra nelle prerogative del dirigente della scuola l'assegnazione dei docenti alle attività



DIRIGENTISCUOLA- Di.S.Conf.
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



previste dal PTOF, in coerenza con le priorità del RAV e con le azioni indicate nel Piano di miglioramento, come del resto ricade sul dirigente della scuola la responsabilità dei risultati conseguiti.

Per attrezzarsi di fronte ad un eventuale contenzioso potremmo suggerire al neodirigente, nell'ordine, di:

- promuovere la delibera del Consiglio d'istituto sui criteri di assegnazione dei docenti alle classi, cattedre e attività, coerenti con i poc'anzi menzionati documenti progettuali e acquisire eventuali specifiche proposte dal Collegio dei docenti, dato che le prerogative dei predetti organi, di cui è parola negli artt. 7 e 10 del D. Lgs. 297/94 – c.d. Testo unico della scuola – vanno armonizzate con le nuove disposizioni della legge 107, non potendosi stimarle incompatibili con queste ultime;

- assicurare l'informazione preventiva all'organo rappresentativo dei *lavoratori* dell'istituzione scolastica (i sindacati provinciali delle sigle firmatarie del CCNL insieme alla RSU) e corrispondere all'eventuale richiesta dell'esame congiunto (non essendo più la materia oggetto di contrattazione, ex art. 40 del D. Lgs. 165/01, cit.);

- avviare la concertazione e – ricorrendone i presupposti, a suo responsabile giudizio – stipulare un'intesa che non collida con i cennati criteri (elastici, per definizione), nel mentre dalle proposte eventuali del Collegio dei docenti ci si potrà pur sempre discostare con adeguata motivazione;

- infine emanare la determina, quale atto datoriale in luogo del tradizionale decreto di matrice pubblicistica, che ovviamente recepirà, ed espressamente menzionerà, il contenuto dell'intesa se sottoscritta.

6. Gli obblighi adempimenti degli organi collegiali

All'indomani dell'approvazione della legge 107, sindacati di comparto, tra gli strumenti per contrastarla, avevano incluso il rifiuto del Collegio dei docenti e del Consiglio d'istituto di indicare i componenti di rispettiva competenza (2 e 3) del rivisitato Comitato di valutazione. Di modo che, ridotto al dirigente scolastico e all'eventuale membro esterno designato dall'Amministrazione, esso non avrebbe potuto deliberare i criteri di attribuzione del *bonus* premiale, difettando il *quorum* strutturale (*duo non faciunt collegium*). E, inopinatamente,



DIRIGENTISCUOLA- Di.S.Conf.
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



ebbero a trovare un formidabile *assist* nell'Amministrazione; che, in risposta ad apposita FAQ, facoltizzò sia il Collegio dei docenti che il Consiglio d'istituto a *non provvedere volontariamente alla scelta dei componenti di spettanza*.

Ciò nonostante, a due anni di distanza, risultano decisamente marginali i casi in cui ci si è avvalsi di questa – presunta – *facoltà*. Pur tuttavia è sempre possibile che qualche neodirigente abbia la sfortuna di capitare in una scuola ipersindacalizzata o dominata da RSU particolarmente agguerrite.

Dovrà allora riuscire persuasivo per partecipare agli organi collegiali riottosi che le competenze agli stessi attribuite dalla legge, quali collegi amministrativi incardinati nell'ordinamento statale, vanno doverosamente, e correttamente, esercitate. Diversamente, se trattasi del Consiglio d'istituto, organo esponentiale della c.d. comunità scolastica e portatore di istanze latamente *politiche* (sia pure nell'ambito dell'autonomia funzionale, ex art. 1, D.P.R. 275/99), può darsi luogo al suo scioglimento ad opera del direttore generale dell'USR e contestuale nomina del commissario *ad acta* (art. 28, comma 7, D. Lgs. 297/74). Se invece l'inerzia, o l'esplicito rifiuto, è imputabile al Collegio dei docenti, organo tecnico-professionale, impregiudicata l'azione disciplinare nei confronti di chi risulti inadempiente in seguito a votazione disposta per appello nominale (qualora, qui ricorrendo un'evenienza anomala, si ritenga di potersi superare l'obbligo del voto segreto, imposto tutte le volte in cui si esprimono in qualche modo giudizi sulle persone), sarà il dirigente scolastico, quale suo presidente, a individuare i nominativi con apposito ordine di servizio: soluzione suggerita dall'ufficio legislativo del MIUR, per rimediarsi al precedente pasticcio, e diramata con nota prot. 8209 del 21.07.16; che, in assenza di esplicita previsione nella legge 107/15, richiama la generale disciplina della legge 444/94, di conversione del decreto legge 293/94, applicabile a tutti *gli organi di amministrazione attiva, consultiva e di controllo dello Stato e degli enti pubblici, nonché alle persone giuridiche a prevalente partecipazione pubblica, quando alla nomina dei componenti di tali organi concorrono lo Stato o gli enti pubblici*.

7. Lo staff del dirigente e i due docenti collaboratori

Il comma 83 della legge 107 attribuisce al dirigente scolastico la facoltà di individuare nell'ambito dell'organico dell'autonomia fino al 10% dei docenti che lo coadiuvino in *attività di supporto organizzativo e didattico*, con evidente sovrapposizione alle disposizioni figuranti nell'art. 25, comma 5, D. Lgs. 165/01 (docenti individuati dal dirigente scolastico che, nello



DIRIGENTISCUOLA- Di.S.Conf.
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE-SINDACALE
DIRIGENTI AREA ISTRUZIONE E RICERCA
CONFEDERATI CODIRP



svolgimento delle proprie funzioni organizzative e amministrative, può loro affidare specifici compiti) e nell'art. 88 del tuttora vigente CCNL Scuola del 29.11.07 (che, ai fini della loro retribuzione con il fondo d'istituto limita a due i predetti docenti).

Senonché, sempre nell'art. 88 è previsto l'accesso al fondo d'istituto di tutto il personale (non solo docenti) impegnato in attività-compiti-funzioni per corrispondere alle diverse esigenze didattiche, organizzative, di ricerca e di valutazione necessarie alla realizzazione del POF (ora PTOF), deliberate dal Consiglio d'istituto dopo aver acquisito la delibera del Collegio dei docenti.

E' quindi da ritenere che ora lo staff del dirigente, in quanto direttamente o indirettamente funzionale alla realizzazione del PTOF, inglobi sia i due docenti collaboratori (*ante*) che le altre figure organizzative, che dunque andranno tutte remunerate con il predetto fondo, in base a parametri di impegno orario ovvero in misura forfetaria, nel mentre, lo si ricorda, il *bonus* premiale istituito dalla legge 107 evidenzia e remunera la *qualità* di prestazioni oltre la soglia contrattualmente esigibile.

Qualora la RSU e i componenti sindacali dovessero persistere nell'opporre un rifiuto a riconoscere tale diritto a soggetti fiduciari della loro *controparte datoriale*, con il conseguente protrarsi delle trattative che determini *un pregiudizio alla funzionalità dell'azione amministrativa*, nel rispetto dei principi di correttezza e buona fede tra le parti, il dirigente scolastico potrà provvedere unilateralmente in via provvisoria fino a quando non si raggiunga l'accordo, dandone contestuale comunicazione all'apposito Osservatorio presso l'Aran.

In ogni caso il dirigente scolastico deve formalizzare nei termini la sua proposta contrattuale, avviando e conducendo una trattativa secondo correttezza e buona fede. Non può cioè indursi sbrigativamente all'adozione dell'atto unilaterale allegando, a propria giustificazione, un clima di ostilità e di chiusura nei suoi confronti o difficoltà nelle relazioni sindacali: altrimenti, e giustamente, può incorrere in una pronuncia giudiziale di comportamento antisindacale, come da ultimo statuito dal Giudice del lavoro di Brindisi con provvedimento n. 1852 del 01.08.17.

E, per il momento, crediamo possa bastare...